ANALISIS ATURAN PENGELOLAAN PROGRAM MODEL DESA KONSERVASI DI TAMAN NASIONAL GUNUNG RINJANI

Analysis Of The Management Rules On The Conservation Village Model Management In Gunung Rinjani National Park

Andi Chairil Ichsan
Program Studi Kehutanan Fakultas Pertanian Universitas Mataram
Jl. Majapahit No. 62 Mataram, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Indonesia

ABSTRACT*. This study aims to provide an overview of the rules used in the management of the conservation village model program in TNGR which has implications for the mechanism of regulating community rights in national park management. This research was designed using a case study approach. Research data was collected through several data collection instruments such as field observations, in-depth interviews, Focus Group Discussions (FGD), and literature studies. The results of this study indicate that changes in the control of rights over resources that are not well socialized and the unclear regulation of community rights in the use of resources in the implementation of MDK, have implications for the multi-interpretation of the rules of implementing MDK that causes MDK cannot become powerful social control tools. This study proves that although legally the management of national parks has high authority through the regulatory mandate inherent in its management system, it cannot be fully used as an effective instrument in controlling the actions of other parties towards the area. On the other hand, complex regulatory mechanisms at the constitutional level do not guarantee the effectiveness of program implementation in the field, if the regulation structure does not function as an incentive and runs simultaneously at all levels of regulation.*

Keywords: *Regulation, Conservation Village Model, Management*

ABSTRAK. Kajian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai uraian aturan yang digunakan dalam pengelolaan program mdoel desa konservasi di TNGR yang berimplikasi pada mekanisme pengaturan hak masyarakat dalam pengelolaan taman nasional. Penelitian ini dirancang dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Data penelitian dikumpulkan melalui beberapa instrumen pengumpulan data yang berupa observasi lapang, wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD), dan studi pustaka. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan penguasaan hak atas sumberdaya yang tidak tersosialisasikan dengan baik dan ketidakjelasan pengaturan hak masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya dalam pelaksanaan MDK, berimplikasi pada adanya multi interpretasi atas aturan pelaksanaan MDK yang menyebabkan MDK tidak dapat menjadi alat kontrol sosial yang kuat. Kajian ini membuktikan bahwa meskipun secara yuridiksi pengelolaan taman nasional memiliki otoritas yang tinggi melalui mandat peraturan yang melekat pada sistem pengelolaannya, tidak dapat sepenuhnya bisa dijadikan sebagai instrumen efektif dalam mengontrol tindakan pihak lain terhadap kawasan tersebut. Disi lain, Mekanisme pengaturan yang kompleks pada level konstitusional tidak menjamin efektifitas pelaksanaan program di lapangan, jika struktur yang dibangun tidak berfungsi sebagai insentif dan berjalan simultan pada semua level pengaturan

Kata Kunci : Aturan, Model Desa Konservasi, Pengelolaan

Penulis untuk korespondensi, surel : andi.foresta@unram.ac.id

PENDAHULUAN

Pengembangan Model Desa Konservasi (MDK) di Taman Nasional Gunung Rinjani merupakan upaya memberdayakan masyarakat di dalam dan sekitar hutan konservasi dengan memperhatikan aspek sosial, ekonomi, budaya, serta aspek lainnya dan akan menjadi contoh dalam pemberdayaan di tempat lain (Permenhut No P29 Tahun 2013). Secara eksplisit tujuan pengembangan desa konservasi yaitu meningkatkan pendapatan dan mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat melalui pemberdayaan kelompok masyarakat dengan pengembangan aktivitas atau usaha berbasis hayati sesuai potensi lokal lain (Permenhut No P67 Tahun

2011). Dengan demikian, dibutuhkan pengaturan yang jelas dan tegas untuk menjamin azas kemanfaatan dan keadilan bagi masyarakat dalam mengoptimalkan pelaksanaan program.

Pengaturan hak dalam pemanfaatan lahan di TNGR menjadi salah satu instrumen strategis sebagai *frame* atas aktivitas pengelolaan di lapangan. Agrawal dan Ostrom (2001) memberikan pandangan bahwa pengaturan hak atas sumberdaya akan menentukan insentif para pihak untuk melestarikan sumberdaya alam. Jika dalam suatu kelembagaan terdapat aturan dan struktur tata kelola yang benar, tentunya sumberdaya tersebut dapat digunakan secara bersama dan tujuan konservasi dapat tercapai (Acheson *dalam* Sudirman 2016).

Adanya kejelasan hak akan mempengaruhi perilaku pengguna sumberdaya terhadap sumberdaya tersebut, karena hak merupakan salah satu instrumen kontrol sosial yang dapat mengatur interdependensi masyarakat serta mempertegas siapa yang mendapatkan apa (Schmid 1987). Schlager dan Ostrom (1992) menyatakan serangkaian hak yang dimiliki oleh para pihak akan menentukan kedudukan seseorang terhadap sumberdaya, apakah dia sebagai pemilik (*owner),* pemilik terikat *(proprietor),* penyewa *(claimant)*, dan pengguna (*authorized user).* Tipe hak yang dimiliki ini menentukan dorongan para pihak untuk menjaga dan melestarikan sumberdaya (Agrawal dan Ostrom 2001).

Kajian mengenai struktur dalam konteks ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai uraian aturan yang digunakan dalam implementasi program mdoel desa konservasi di TNGR yang berimplikasi pada mekanisme pengaturan hak masyarakat dalam pengelolaan taman nasional. Hal ini menjadi penting untuk dilakukan, karena struktur tersebut menentukan kinerja pengelolaan. Menurut (Schmid 2004) struktur merupakan alternatif kelembagaan untuk mengatur interdependensi antara para pihak yang memiliki kepentingan terhadap sumberdaya tersebut.

METODE PENELITIAN

Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini dirancang dengan menggunakan pendekatan studi kasus (Mulyana 2006). Data penelitian dikumpulkan melalui beberapa instrumen pengumpulan data yang berupa observasi lapang, wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD), dan studi pustaka (Bungin, 2003; Irawan P, 2006). Penelitian ini memaparkan secara deskriptif mengenai property right dan aturan yang digunakan dalam pengelolaan sumberdaya tersebut.

Analisis Data

Analisis struktur dilakukan secara deskriptif terhadap pelaksanaan MDK dengan mengamati aturan yang digunakan. Dalam konteks penelitian ini, analisis peraturan pelaksanaan MDK dilakukan dengan fokus pada tiga level aturan dalam pengelolaan sumberdaya milik bersama yakni aturan operasional, aturan kolektif dan aturan konstitusional (Ostrom 1990). Aturan pada level operasional merupakan proses interaksi antara individu dengan individu dan antara individu dengan dunia fisik/materi yang relevan dan membuat keputusan harian. Level yang kedua yaitu analisis pilihan bersama (kolektif) dimana individu-individu berinteraksi untuk membuat aturan yang akan dijalankan pada tingkat operasional. Level ketiga yaitu aturan tingkat konstitusi yaitu mencakup aturan yang menetapkan pihak-pihak mana yang harus, dapat atau tidak dapat berpartisipasi dalam pembuatan pilihan bersama (Hess dan Ostrom 2007).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan MDK di TNGR, baik di Desa Santong maupun Desa Pesangrahan tidak memberikan pengaturan ataupun ketentuan yang jelas terkait hak masyarakat atas pemanfaatan sumberdaya di kawasan TNGR, sementara berdasarkan hasil yang diperoleh selama penelitian, menunjukkan bahwa selama ini masyarakat yang berada pada lokasi-lokasi pelaksanaan MDK

cenderung memanfaatkan wilayah taman nasional gunung rinjani untuk berbagai aktivitas penghidupan. Hal ini dikarenakan masyarakat menganggap mereka memiliki hak terhadap wilayah tersebut berdasarkan sejarah penggunaan lahan yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Secara spesifik mengenai deskripsi aturan formal pengelolaanMDK di kawasan taman nasional dapat dilihat pada uraian berikut ini:

Aturan Formal Pengelolaan dan Pemberdayaan di Taman Nasional

Landasan yuridis pengelolaan taman nasional di Indonesia diatur dalam pasal 31 – 37 Undang-Undang No 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati Dan Ekosistemnya. Selanjutnya dijabarkan secara rinci kedalam PP 108 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Peraturan tersebut secara tegas menyebutkan bahwa kawasan taman nasional dapat di manfaatkan untuk kepentingan tertentu meliputi :

a. Penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan;
b. Pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam;
c. Penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air, energi air, angin, panas matahari, panas bumi, dan wisata alam;
d. Pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar;
e. Pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya; dan
f. Pemanfaatan tradisional oleh masyarakat setempat.

Dalam Pasal 35 Ayat 2 dijelaskan juga bahwa Pemanfaatan tradisional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f dapat berupa kegiatan pemungutan hasil hutan bukan kayu, budidaya tradisional, serta perburuan tradisional terbatas untuk jenis yang tidak dilindungi."

Penjabaran mengenai mandat PP No 108 tahun 2015 tersebut di uraikan kembali dalam beberapa peraturan menteri kehutanan seperti PERMENHUT No 07 tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional yang memberikan pengaturan mengenai penyelenggaraan pengelolaan taman nasional yang meliputi :

a. Susunan rencana kegiatan, pemantauan dan evaluasi pengelolaan kawasan taman nasional;
b. Pengelolaan kawasan taman nasional;
c. Penyidikan, perlindungan, dan pengamanan kawasan taman nasional;
d. Pengendalian kebakaran hutan;
e. Promosi, informasi konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya;
f. Pengembangan bina cinta alam serta penyuluhan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya;
g. Kerja sama pengembangan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya serta pengembangan kemitraan;
h. Pemberdayaan masyarakat sekitar kawasan taman nasional;
i. Pengembangan dan pemanfaatan jasa lingkungan dan pariwisata alam;
j. Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa salah satu tugas penyelenggaraan taman nasional yaitu melakukan pemberdayaan masyarakat serta mengembangkan kerjasama dalam rangka pengembangan konservasi sumberdaya alam hayati. termasuk di dalamnya melaksanakan pemberdayaan masyarakat melalui desa konservasi, sesuai dengan mandat Pasal 49 Ayat 1, 2, dan 3 PP No 108 tahun 2015. Meskipun juridiksi pemberdayaan masyarakat di kawasan Taman Nasional secara tegas dimandatkan dalam Permenhut No 07 Tahun 2016, yang menyebutkan bahwa UPT TN menyelenggarakan fungsi pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut di pertegas lagi dalam Permenhut 16 tahun 2011 yang menegaskan bahwa salah satu program pemberdayaan masyarakat di sekitar kawasan konservasi dilakukan melalui pembentukan desa konservasi.

Aturan Pelaksanaan MDK dan Dinamikanya di TNGR

Berdasarkan hasil analisis terhadap aturan formal pelaksanaan MDK dengan menggunakan kerangka *multilevel rules making proces* oleh Ostrom (1990), menunjukkan bahwa pelaksanaan model desa konservasi di TNGR merujuk pada aturan formal pemerintah. Namun demikian, aturan tersebut tidak mengatur akses masyarakat terhadap sumberdaya di TNGR. Selama ini, pelaksanaan MDK di fokuskan

pada kegiatan yang sifatnya pemberian bantuan berupa material dan peralatan produksi kepada masyarakat yang menjadi sasaran pelaksanaan MDK. Sementara berdasarkan hasil yang diperoleh selama penelitian, menunjukkan bahwa selama ini masyarakat yang berada pada lokasi-lokasi pelaksanaan MDK cenderung memanfaatkan wilayah TNGR untuk berbagai aktivitas penghidupan.

Aturan Konstitusional

Secara umum beberapa peraturan yang teridentifikasi berkaitan dengan pelaksanaan MDK di TNGR meliputi : Undang-Undang No 5 Tahun 1990, Peraturan Pemerintah No 108 Tahun 2015, Peraturan Menteri kehutanan (PERMENHUT No 67/2011, PERMENHUT No 16/2011, PERMENLHK No 07/2015 dan PERMENLHK No 76/2015) dan Pedoman dan laporan pelaksanaan MDK di TNGR (DEPHUT 2009).

Dalam pelaksanaannya di lapangan, aturan pelaksanaan MDK di TNGR hanya tersedia pada level konstitusional dan sebagian pada level kolektif. Aturan pelaksanaan MDK yang dirancang tidak menjangkau pada level operasional dimana interaksi langsung antar masyarakat dengan sumberdaya hutan terjadi. Dampaknya, mandat tersebut tidak bisa dengan mudah dapat diimplementasikan di tingkat lapangan. tabel 15 di bawah memberikan gambaran bahwa proses penerapan aturan kurang sesuai dengan situasi yang terjadi di lapangan dan bertentangan antara satu dan lainnya. Deskripsi mengenai aturan-aturan tersebut diuraikan dalam Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Aturan formal yang terkait langsung dengan pelaksanaan Model Desa Konservasi

Aturan formal	Materi muatan	Catatan /Temuan
PERMENHUT No 16 Tahun 2011 Tentang Pedoman Umum Program Nasional pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kehutanan	Definisi : Desa Konservasi adalah desa di dalam dan sekitar hutan konservasi yang ditetapkan oleh Kepala Unit Pelaksana Teknis setempat, berkoordinasi dengan pemerintah daerah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan perilaku masyarakatnya sesuai dengan kaidah-kaidah konservasi.	Definisi ini berbeda dengan, Permenhut No 67 Tahun 2011 terkait desa konservasi khususnya pada sasaran wilayah desa
	Kriteria desa konservasi: 1. Desa yang berada di dalam dan desa yang berbatasan langsung dengan Hutan konservasi. 2. Desa yang secara ekologis akan berpengaruh dengan Hutan konservasi. 3. Desa yang ketergantungan hidup masyarakatnya sangat tinggi terhadap Hutan konservasi.	Kriteria desa konservasi juga berbeda dengan, Permenhut No 67 Tahun 2011 mengenai subjek pengaturan yang sama mengenai kriteria desa konservasi.
	Program dan kegiatan Desa Konservasi 1. Rehabilitasi kawasan konservasi 2. Restorasi kawasan konservasi 3. Pemanfaatan jasa lingkungan 4. Pemanfaatan tumbuhan, satwa liar dan hasil hutan non kayu 5. Pengamanan kawasan 6. Pembinaan habitat	Program dan Kegiatan desa konservasi juga berbeda dengan, Permenhut No 67 Tahun 2011 mengenai objek pengaturan yang sama mengenai kriteria desa konservasi.
PERMENHUT No 67 Tahun 2011 Tentang Pedoman Umum Penggunaan Belanja Bantuan Modal Kerja Dalam Rangka Pengembangan Desa Konservasi Di Daerah Penyangga Kawasan Konservasi	Definisi : Desa Konservasi adalah desa di daerah penyangga kawasan konservasi yang ditetapkan oleh Kepala Unit Pelaksana Teknis setempat, berkoordinasi dengan pemerintah daerah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan perilaku masyarakatnya sesuai dengan kaidah-kaidah konservasi.	Definisi ini berbeda dengan, Permenhut No 16 Tahun 2011 terkait desa konservasi khususnya pada sasaran wilayah desa
Lanjutan Tabel 1.	Kriteria desa konservasi 1. secara geografis berbatasan dengan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam; atau 2. secara ekologis mempunyai interaksi kuat dengan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.	Kriteria desa konservasi juga berbeda dengan, Permenhut No 16 Tahun 2011 mengenai subjek pengaturan yang sama mengenai kriteria desa konservasi.

Aturan formal	Materi muatan	Catatan /Temuan
	Program Desa Konservasi 1. Penguatan kapasitas masyarakat; 2. Pembentukan, pembinaan, penguatan kapasitas kelompok; dan 3. Penggalian dan pengembangan aktivitas atau usaha berbasis hayati. a. penangkaran tumbuhan dan satwa antara lain anggrek, kantong semar, ikan arwana, ular dan burung; b. budidaya antara lain tanaman obat, gaharu, 163amboo, rotan, lebah madu, ulat sutera, rumput laut, teripang; c. jasa pariwisata alam antara lain pemandu wisata, penginapan, jasa penyedia makanan, transportasi dan cendera mata.	Program dan kegiatan desa konservasi juga berbeda dengan, Permenhut No 16 Tahun 2011 mengenai subjek pengaturan yang sama mengenai kriteria desa konservasi. Tidak terdapat program dan kegiatan yang diarahkan untuk penataan akses masyarakat dalam pemanfaatan kawasan konservasi. Bentuk program yang diusulkan cenderung sudah ditetapkan. Tidak terdapat ruang bagi masyarakat untuk mengusulkan jenis program berbasis pada potensi wilayah mereka.
PERMENHUT No 76 Tahun 2015 Tentang Kriteria Zona Pengelolaan Taman Nasional Dan Blok Pengelolaan Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Hutan Raya Dan Taman Wisata Alam	Pasal 16 terkait kriteria yang dilakukan pada zona taman nasional : 1. Zona Inti 2. Zona Rimba 3. Zona Pemanfaatan 4. Zona Perlindungan bahari 5. Zona Tradisional 6. Zona Rehabilitasi 7. Zona Religi, budaya dan Sejarah 8. Zona Khusus	Dari zona zona tersebut, ruang aktivitas pemanfaatan yang boleh dilakukan masyarakat “secara tradisional” hanya terdapat pada zona tradisional. Sedangkan untuk zona-zona lainnya tidak terdapat alokasi ruang akses bagi masyarakat untuk memanfaatkan wilayah tersebut. Aturan tersebut juga kurang memberikan ruang partisipasi bagi pihak lain untuk terlibat dalam penyusunan zonasi pengelolaan kawasan konservasi (Partisipasi para pihak hanya diatur pada saat pelaksanaan konsultasi publik) sehingga tidak jarang menimbulkan konflik di tingkat tapak.
PERMENHUT No 07 Tahun 2016 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis	Kegiatan pemberdayaan di sekitar taman nasional telah dimandatkan dalam pasal 3 point L peraturan menteri ini.	Dalam peraturan menteri ini tidak terdapat struktur yang secara spesifik bertugas untuk melakukan pemberdayaan

Aturan formal	Materi muatan	Catatan /Temuan
Taman Nasional	Selanjutnya bidang teknis yang ditunjuk untuk menangani pemberdayaan di TN yaitu bidang pengelolaan kawasan (pasal 21) yang mempunyai berbagai macam fungsi salah satunya pemberdayaan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan konservasi	masyarakat dan menangani koordinasi dan kerjasama dalam aktivitas pemberdayaan tersebut. Fungsi pemberdayaan masyarakat dimandatkan pada bidang pengelolaan taman nasional yang secara umum sudah memiliki banyak tugas dan tanggungjawab baik dibidang teknis maupun non teknis mulai dari proses inventarisasi, penataan kawasan, perlindungan dan pengamanan, pengawetan, pemanfaatan jasa lingkungan dan juga termasuk urusan pemberdayaan. Dengan demikian tidak ada struktur yang fokus pada urusan pemberdayaan di lapangan.
Peraturan Pemerintah No 108 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam	Pasal 49 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengembangan kapasitas masyarakat dan pemberian akses pemanfaatan KSA dan KPA. Pasal 49 ayat 3 poin 2 menyebutkan bahwa Pemberian akses untuk memungut hasil hutan bukan kayu di zona/blok tradisional atau pemanfaatan tradisional	Akses masyarakat, selain terbatas hanya dalam zona tradisional, juga dibatasi dalam bentuk kegiatan pemungutan hasil hutan bukan kayu saja, tidak untuk aktivitas lainnya. Aturan ini tentunya menjadi dasar pengaturan zonasi taman nasional (Permen LHK No 76 Tahun 2015).
Undang-Undang No 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati Dan Ekosistemnya	Pasal 37 : (1) Peran serta rakyat dalam konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya diarahkan dan digerakkan oleh Pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna. (2) Dalam mengembangkan peran serta rakyat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya di kalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan.	Tidak ditemukan aturan yang secara spesifik mengatur ruang akses masyarakat di kawasan konservasi dalam kerangka pemberdayaan dan pengelolaan kawasan konservasi

Aturan formal	Materi muatan	Catatan /Temuan
	(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.	

Disisi lain, kegiatan pemberdayaan di TNGR selama ini dilakukan oleh Seksi Pengelolaan Taman Nasional Wilayah yang mempunyai tugas melakukan penyusunan rencana dan anggaran, evaluasi dan pelaporan, bimbingan teknis, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pengelolaan kawasan, perlindungan, pengawetan, pemanfaatan lestari, pengamanan dan pengendalian kebakaran hutan, pemberantasan penebangan dan peredaran kayu, tumbuhan, dan satwa liar secara illegal serta pengelolaan sarana prasarana, promosi, bina wisata alam dan bina cinta alam, penyuluhan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya serta kerjasama di bidang pengelolaan kawasan taman nasional. Dengan komposisi tugas dan tanggung jawab yang sedemikian kompleks, ditambah lagi dengan ketersediaan sumberdaya manusia yang terbatas. Hal tersebut diakui oleh Pak Rony sebagai tenaga penyuluh BTNGR yang menyebutkan bahwa :

> *"Selama ini kegiatan pemberdayaan dirasakan kurang maksimal, karena beberapa alasan, selain terkendala anggaran dan kapasitas, kami juga terbatas dalam hal jumlah personil. seperti di seksi pengelolaan wilayah I Lombok Utara dimana tugas pemberdayaan masyarakat diserahkan kepada satu orang penyuluh kehutanan dan harus melakukan pendampingan di 16 desa yang berada disekiar kawasan TNGR".*

Aturan kolektif

Menurut Ostrom (1990) aturan pada level kolektif meliputi proses pembuatan kebijakan, pengelolaan, dan pengambilan keputusan. Aturan pilihan kolektif ini bertujuan untuk mengatur tentang penyusunan aturan operasional. Dalam pelaksanaan MDK di TNGR. Pihak taman nasional memfasilitasi kelompok dalam penyusunan struktur dan rencana kegiatan di desa yang diharapkan dapat menjadi pedoman aktivitas kelompok dalam mengawal pelaksanaan MDK di lapangan, meskipun dari dua desa yang menjadi sasaran pelaksanaan MDK hanya satu desa saja yang baru memiliki rencana kegiatan yaitu Desa Santong.

Khusus untuk Desa Pesangrahan selama ini pendekatan yang dilakukan masih sebatas pembentukan lembaga dan pemberian bantuan, mengenai teknis penguatan kelembagaan selama ini belum pernah dilakukan. Sejak tahun 2007 sampai saat ini sudah terdapat empat lembaga yang dibentuk pihak TNGR dalam menjalankan MDK di desa tersebut, namun kondisinya cukup memperihatinkan karena selain tidak dibekali dengan mekanisme kelembagaan yang baik, kelompok tersebut juga jarang mendapatkan pembinaan dari TNGR. sehingga kelompok yang sudah terbentuk tidak bisa bertahan lama. Ketika ada bantuan lagi, pihak TNGR kemudian membentuk kelompok baru lagi dengan orang yang berbeda dan mekanisme yang sama. Seperti yang diungkapkan oleh Pak H Amrullah (Tokoh Masyarakat Desa Pesangrahan) berikut ini:

> *Ketika bantuan dari pusat itu ada, mereka secara aktif membentuk kelompok walaupun secara instan dan seperti itu dia, ketika tidak ada proyek atau tidak ada bantuan, mereka cuek saja gitu loh, itulah yang terjadi pada kami-kami ini. Jadi kami merasa dimanfaatkan gitu loh. Kalaupun ada yang keberatan sekarang berani saya ajak debat, karena kenyataannya seperti itu ketika bantuan itu tidak ada kami tidak diperdulikan lagi dianggap seperti tidak ada.*

Hal tersebut dibenarkan oleh Pak Agus Subarnas (TNGR) yang menyampaikan bahwa:

> *"Memang selama ini pada saat awal pembentukan kelompok dilakukan secara instan jadi mereka belum siap sebetulnya menerima program, jadi akhirnya terbentuk mindset di masyarakat kalau saya dibentuk kelompok berarti saya akan dapat bantuan. itulah yg ada di otak mereka, kemudian pada saat kita tidak punya anggaran mereka bertanya loh kok tahun ini kita tidak dapat bantuan. Semestinya memag yang harus diperkuat dulu adalah kelembagaan mereka, mungkin butuh 2-3 tahun untuk menguatkan kelembagaan dulu baru menyalurkan program tapi yang menjadi permasalahan di kita ketika ada dana dari pusat tahun ini maka tahun ini juga harus tersalurkan ini juga yang menjadi permasalahan di kita".*

Sementara, khusus untuk Desa Santong meskipun sudah ada perencanaan

kelompok tapi perencanaan tersebut tidak pernah digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan MDK di lapangan. Hasil wawancara dengan pengurus SPKP terungkap bahwa selama ini pelaksanaan MDK di Desa Santong hanya didasarkan pada hasil rapat di internal pengurus tanpa pendampingan dari pihak TNGR maupun desa.

Hal tersebut diperkuat oleh argumen ketua SPKP RTT periode 2010-2014 yang menyebutkan bahwa : *selama ini pembinaan dari pihak TNGR dirasakan sangat kurang, belakangan ini mereka hanya datang minta laporan lalu pergi*. Sehingga kelompok yang ada selama ini berjalan sendiri dan akhirnya tidak aktif lagi.

Hasil temuan dalam anlisis aturan pada level kolektif dan konstitusional memberikan gambaran bahwa gagalnya pelaksanaan MDK di lapangan selain disebabkan oleh situasi inkompatibilitas penggunaan sumberdaya dan struktur yang tidak berjalan, juga disebabkan oleh kurangnya kapasitas pelaksana MDK baik di level pemerintah maupun masyarakat, sehingga mekanisme pengaturan MDK tidak dipahami dan diterapkan dengan baik di lapangan. Argumentasi tersebut diperkuat oleh pernyataan Pak Seno (Kepala seksi wilayah I TNGR) mengungkapkan bahwa :

> *Dalam pengembangan model desa koservasi ada 9 tahap dan satu tahap saja bukunya banyak sekali, siapa yang mau belajar seperti itu, mau menguasai buku aja susah, apalagi 9 tahap itu harus urut antara satu tahapan dengan tahapan lainnya, padahal kondisi di lapangan berbeda.*

Ditambahkan lagi oleh beliau bahwa saat ini BTNGR sendiri memiiki masalah dalam pengelolaan TN yaitu masalah kebijakan, masalah anggaran dan masalah target yang dalam tahun ini memang harus bisa tercapai dan mau tidak mau harus dilakukan sendiri.

Pilihan Tindakan Masyarakat dalam Pengelolaan TNGR

Meskipun aturan formal pengelolaan TNGR membatasi hak masyarakat dalam pemanfaatan kawasan, namun dalam prakteknya cukup banyak wilayah TNGR yang sudah dimanfaatkan oleh masyarakat seperti untuk berburu, mengambil HHK dan HHBK termasuk juga di wilayah Desa Santong dan Desa Pesangrahan yang selama ini menjadi salah satu lokasi sasaran MDK.

Aktivitas pemanfaatan kawasan TNGR oleh masyarakat dilakukan dengan berbagai cara, baik melibatkan kerabat dan dilakukan secara perorangan. Seperti halnya dalam kegiatan berburu ataupun mengambil kayu didalam kawasan TNGR, rata rata masyarakat melakukannya dengan mengajak teman atau tetangga terdekat untuk menemani aktivitasnya didalam kawasan TNGR. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan aktivitas mereka didalam hutan.

Berdasarkan laporan pelaksanaan patroli kawasan Resort Santong pada bulan Juni 2016, terdapat temuan pelanggaran kehutanan seperti pencurian hasil hutan (kayu dan non kayu), perburuan satwa liar secara tradisional dan pemanfaatan potensi wisata alam secara illegal di dalam kawasan konservasi.

Gambar 1. Pencurian Kayu di TNGR (Sumber Foto BTNGR)

Hal ini terjadi karena dalam aturan pengelolaan kawasan dan pelaksanaan MDK di TNGR belum mengakomodir akses masyarakat atas sumberdaya yang selama ini sudah dilakukan. Disisi lain, proses peralihan penguasaan sumberdaya dari masyarakat kepada negara yang tidak tersosialisasikan dengan baik, berimplikasi pada tingginya konflik tenurial di TNGR. Hal tersebut diperkuat oleh argumentasi salah satu tokoh masyarakat santong yang menyebutkan bahwa:

> *"Pada awal awal penetapan wilayah hutan santong sebagai taman nasional banyak yang tidak tahu. ini karena TN kurang sosialisasi, sehingga pada saat ini banyak konflik yang terjadi antara masyarakat dengan petugas TNGR"*

Masyarakat juga cenderung membiarkan jika ada pihak lain masuk kedalam kawasan TNGR untuk berbagai hal, karena mereka menganggap tidak punya wewenang untuk melarang pihak lain tersebut masuk kedalam kawasan TN, terdapat pandangan di masyarakat yang menganggap bahwa:

> *"Taman nasional itu pemerintah pusat, seakan akan apapun kalau di dalam taman nasional tidak boleh disentuh, masyarakat juga di takut-takuti seakan akan kalau beraktivitas di TN tidak ada ampun. Namun demikian Justru dengan pemahaman seperti itu masyarakat semakin berani untuk mengganggu taman nasional, karena selain pemberdayaan tidak ada, juga sosialisasi kurang"* (Pak Sabidi – Tokoh masyarakat Desa Santong).

Jika dilihat secara administratif, kawasan TNGR yang berbatasan dengan wilayah santong termasuk dalam kategori zona rimba sesuai dengan keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam dengan SK No.99/IV/Set-3/2005. Berkenaan dengan penetapan status zonasi tersebut, maka aktivitas yang dapat dilakukan cukup terbatas meliputi

a) Perlindungan dan pengamanan;
b) Inventarisasi dan monitoring sumber daya alam hayati dengan ekosistemnya;
c) Pembinaan habitat dan populasi dalam rangka mempertahankan keberadaan populasi hidupan liar;
d) Penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan;
e) Pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam;
f) Wisata alam terbatas;
g) Penyimpanan dan penyerapan karbon;
h) Pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya;

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui masih adanya perbedaan deskripsi hak antara apa yang diungkapkan masyarakat Desa Santong dengan aturan formal taman nasional terkait pemanfaatan kawasan TNGR (lihat Tabel 2) yang berakibat pada adanya situasi inkompatibilitas dalam pengelolaan TNGR. Agrawal dan Ostrom (2001) mengungkapkan jika masyarakat yang berada di sekitar kawasan hanya memiliki hak akses, mereka merasa kurang mempunyai tanggung jawab terhadap kelestarian sumberdaya tersebut.

Tabel 2. Perbedaan hak masyarakat terhadap sumberdaya BTNGR di Desa Santong berdasarkan aturan formal pengelolaan Taman Nasional

Kumpulan hak	Masyarakat	Aturan formal Taman nasional
Hak Masuk dan memungut hasil di Kawasan	Boleh	Tidak Boleh
Hak Mengelola	Tidak boleh	Tidak boleh
Hak Mengecualikan	Tidak boleh	Tidak boleh
Hak Transfer	Tidak boleh	Tidak boleh

Khusus untuk Desa Pesangrahan, Gambaran yang diperoleh terkait dengan kumpulan hak masyarakat menunjukkan bahwa selama ini masyarakat merasa memiliki hak terhadap pemanfaatan sumberdaya baik dalam hal akses, memungut hasil, mengelola dan melarang pihak lain masuk ke dalam wilayahnya berdasarkan hak yang diberikan secara personal oleh kepala resort Joben pada tahun 2003.

Namun demikian, uraian mengenai hak atas sumberdaya yang berlaku pada Desa Pesangrahan tersebut belum diakomodir dalam aturan formal pengelolaan taman

nasional seperti PERMENLHK No 76 Tahun 2015 yang mengatur tentang zonasi pengelolaan taman nasional.

Berdasarkan PERMENLHK No 76 Tahun 2015, wilayah desa pesangrahan masuk dalam kategori zona tradisional, dimana aktivitas pemanfaatan yang dibolehkan dalam wilayah zona tradisional selain untuk kepentingan konservasi juga untuk pemanfaatan secara tradisional berdasarkan sejarah pemanfaatannya, namun demikian tidak diperkenankan adanya proses pengelolaan dan transfer ataupun ganti rugi atas lahan wilayah taman nasional kepada pihak lain.

Dengan demikian, pada wilayah desa pesangrahan juga terjadi perbedaan perspektif antara masyarakat dan pihak BTNGR dalam menanggapi mekanisme hak atas sumberdaya di wilayahnya. Secara detail mengenai perbedaan tersebut dapat dilihat pada Tabel 3 berikut:

Tabel 3. Perbedaan hak masyarakat terhadap sumberdaya BTNGR di Desa Pesangrahan berdasarkan aturan formal pengelolaan Taman Nasional

Serangkaian hak	Masyarakat	Aturan formal Taman nasional
Hak Masuk dan memungut hasil di Kawasan	Boleh	Boleh
Hak Mengelola	Boleh	Tidak Boleh
Hak Mengecualikan	Boleh	Tidak Boleh
Hak Transfer	Tidak Boleh	Tidak Boleh

Fakta-fakta yang terungkap dalam uraian di atas, memberikan gambaran bahwa pengelolaan taman nasional melalui pendekatan pengaturan dan kontrol telah menemui berbagai tantangan dalam pengelolaannya (Zuhud 2011; Sudirman 2016). Tuntutan perubahan terhadap situasi pengelolaan kawasan konservasi menjadi salah satu hal penting yang harus terus didorong agar mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat setempat. Situasi ini menegaskan akan pentingnya mewujudkan penataan kelembagaan di TNGR untuk mensinergikan kepentingan pelestarian taman nasional dengan kebutuhan masyarakat lokal.

Hal tersebut sejalan dengan pandangan Soekmadi (2003) yang mengungkapkan bahwa pengelolaan kawasan konservasi tidak boleh mengabaikan masyarakat lokal, seharusnya pengelolaan kawasan konservasi harus dikembangkan dari kearifan lokal dan mengakomodasi kepentingan masyarakat setempat.

Keberadaan kelembagaan lokal yang kuat dan bersinergi dengan kepentingan pengelolaan taman nasional dapat menjadi salah satu faktor untuk mengoptimalkan pengelolaan yang dijalankan. Hal ini sejalan dengan pandangan Agrawal dan Yadama (1997) yang menyebutkan bahwa eksistensi kelembagaan lokal akan berpengaruh terhadap kondisi hutan. Kejelasan hak masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan akan mendorong tanggung jawab terhadap kelestarian sumberdaya tersebut (Agrawal dan Ostrom 2001).

SIMPULAN

Perubahan penguasaan hak atas sumberdaya yang tidak tersosialisasikan dengan baik dan ketidakjelasan pengaturan hak masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya dalam pelaksanaan MDK, berimplikasi pada adanya multi interpretasi atas pengaturan pengelolaan TNGR dan pelaksanaan MDK yang menyebabkan MDK tidak dapat menjadi alat kontrol sosial yang kuat.

Kajian ini membuktikan bahwa meskipun secara yuridiksi pengelolaan taman nasional memiliki otoritas yang tinggi melalui mandat peraturan yang melekat pada sistem pengelolaannya, tidak dapat sepenuhnya bisa dijadikan sebagai instrumen efektif dalam mengontrol tindakan pihak lain terhadap kawasan tersebut. Disi lain, Mekanisme pengaturan yang kompleks pada level konstitusional tidak menjamin efektifitas pelaksanaan program di lapangan, jika struktur yang dibangun tidak berfungsi sebagai insentif dan berjalan simultan pada semua level pengaturan

(konstitusional, kolektif maupun operasional).

DAFTAR PUSTAKA

Agrawal A, Ostrom E. 2001. Collective action, property rights, and decentralization in resource use in India and Nepal. *Politics and Society* 29(4):485-514.

Agrawal A, Yadama G. 1997. How do local institutions mediate market and population pressures on resources? Forest Panchayats in Kumaon, India. *Development and change* 28(3):435-465.

Bungin, B. (2003). *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta (ID): Radja Grafindo Persada.

Hess C and E Ostrom. 2007. *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory toPractice*. Cambridge: MIT Press.

Irawan P. (2006). Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk IlmuIlmu Sosial. Jakarta: DIA FISIP Universitas Indonesia.

[KEMENHUT] Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Kehutanan No 29 tahun 2013 Pedoman Pendampingan Pembanguan Kehutanan*. Jakarta (ID): Kementerian Kehutanan.

[KEMENHUT] Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Kehutanan No 16 tahun 2011 Pedoman Umum Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kehutanan*. Jakarta (ID): Kementerian Kehutanan.

[KEMENHUT] Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Kehutanan No 67 tahun 2011 Pedoman Umum Penggunaan Belanja Bantuan Modal Kerja Dalam Rangka Pengembangan Desa Konservasi Di Daerah Penyangga Kawasan Konservasi*. Jakarta (ID): Kementerian Kehutanan.

[KEMENHUT] Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, 2014. *Peraturan Menteri Kehutanan No 85 Tahun 2014 Tetang Tata Cara Kerjasama Penyelenggaraan Kawasan Pelestarian Alam dan Kawasan Suaka Alam*, Jakarta (ID): Kementerian Kehutanan.

[KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2015. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No 76 Tahun 2015 Kriteria Zona Pengelolaan Taman Nasional Dan Blok Pengelolaan Cagar Alam, Suaka Margasatwa,Taman Hutan Raya Dan Taman Wisata Alam.* Jakarta (ID): KLHK.

[KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2016. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan* No 07 Tahun 2016 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional. Jakarta (ID): KLHK.

Mulyana D. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung (ID): PT Remaja Rosdakarya

Ostrom E. 1990. *Governing the Common: The Evolution of Institution for Collective action*. New York (US): Cambridge University Press.

Republik Indonesia. *Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemny*a. Jakarta (ID).

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam

Sudirman DM. 2016. Keberlanjutan institusi kesepakatan konservasi masyarakat di Taman Nasional Lore Lindu Provinsi Sulawesi Tengah. [disertasi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.

Schlager E, Ostrom E. 1992. Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics* 68(3):249-262.

Schmid AA. 1987. *Property, Power and Public Choice. An Introduction into Law and Economics. "2nd ed"*. United state of America: Praeger.

Schmid AA. 2004. *Conflict and Coorperation; Institutional and*

Behavioral Economics. United Kingdom (US): Blackwell Publishing.

Soekmadi R. 2003. Pergeseran paradigma pengelolaan kawasan konservasi: Sebuah wacana baru dalam pengelolaan kawasan konservasi. *Media Konservasi* 3(3):87-93.

Zuhud EAM. 2011. *Pengembangan Desa Konservasi Hutan Keanekaragaman untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Dan Obat Keluwarga Indonesia dalam Menghadapi Ancaman Krisis Baru Ekonomi Dunia Di Era globalisasi* [Orasi Ilmiah Guru Besar IPB]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.